

저성장시대 일본정부의 규제개혁에 관한 연구

김규판 대외경제정책연구원 아시아태평양실
일본팀장
keiokim@kiep.go.kr

이형근 대외경제정책연구원 아시아태평양실
일본팀 전문연구원
hklee@kiep.go.kr

이신애 대외경제정책연구원 아시아태평양실
일본팀 연구원
salee@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 1990년대 이후 일본정부는 과거 고도의 경제성장기에 형성된 경제시스템이 사회·경제적 환경 변화에 적응하지 못함에 따라 많은 사회·경제적 비용을 초래하고 있음을 주시하면서 규제개혁을 끊임없이 시도
 - 일본의 잠재성장률은 1980년대의 4%대를 거쳐 1990년대에는 1.5%대, 그리고 2000년대 들어서는 1%를 넘어서지 못하고 있음.
 - 1990년대 초반 버블붕괴의 이면에서 진행된 저출산·고령화, 기업들의 과다채무문제와 기대성장률 저하에 따른 국내 설비투자 급감, 여기에 이노베이션 부족에 따른 생산성 정체가 겹쳐진 결과임.
 - 일본정부가 추구하는 규제개혁은 고도 경제성장기에 형성된 경직된 시장구조에 경쟁요소를 도입하고, 생산성이 높거나 새로운 산업으로 노동력과 자본을 이동시키는 구조개혁의 한 방편임.
 - 특히 노동시장의 유연화를 통해 정규직 외의 다양한 고용형태를 보급·확산시키고, 그간 과도한 정부개입으로 효율적이지 못하였던 농업, 의료 등의 산업을 민간이 주도하는 경쟁력 있는 산업으로 전환시키려는 것이 대표적 사례임.
- 현 아베 내각은 아베노믹스의 세 번째 화살인 성장전략을 통해 규제개혁에 박차를 가하고 있음.
 - 아베노믹스의 규제개혁은 정부가 법률 제·개정을 통해 실시하는 일반적 규제개혁과 국가전략특구라는 특정지역에만 규제특례조치를 적용하는 지역단위의 규제개혁(국가전략특구제도), 그리고 새로운 사업을 계획하는 기업에 규제특례조치를 부여하는 기업단위의 규제개혁(그레이존 해소 제도와 기업실증특례 제도)이라는 세 가지 틀로 접근하고 있는 점이 특징
- 본 연구는 아베노믹스의 성장전략을 규제개혁의 관점에서 접근하여, 아베 내각이 추진 중인 규제개혁의 성과와 한계를 조명하고, 우리 정부가 벤치마킹할 수 있는 규제개혁 방법론과 사례를 제시하는데 있음.

2. 조사 및 분석 결과

가. 일본정부의 규제개혁 전개과정

1) 2000년대 이후 사회적 규제의 개혁 필요성 대두: 사전적 규제를 사후적 규제로 대체

- 사회적 규제는 많은 경우 소비자 등 사회적 약자 보호라는 규제의 합리성에도 불구하고 실제로는 진입 규제의 성격이 강하여 기존 사업자의 이익을 보호하고 사업자간 경쟁을 약화시켜 서비스업의 생산성을 약화시킴과 동시에, 저성장시대에 진입하면서 나타나는 소비자의 다양한 요구를 충족시키기에도 한계가 분명
 - 운송분야의 항공기, 트럭, 버스, 트럭 등 교통수단에 대한 공급 규제와 교육 분야의 수도권 대학 신설 금지 및 대학 설치기준, 의료분야의 병상 규제, 농업분야의 쌀 생산량조정정책, 사법분야의 사법시험 합격자 수 제한은 대표적인 사례
 - 일본정부의 규제개혁 논리는 정부개입이 갖고 있는 재량적 규제(arbitrary regulation)를 사업자간 공정경쟁(equal footing)을 보장하는 사후적 규제 내지는 규칙형 규제(rule-based regulation)로 전환하는 것에 기반을 둬.

2) 고이즈미 내각의 규제개혁: 사회적 규제개혁 강조

- 고이즈미 내각의 규제개혁은 사회적 규제가 주종을 이루고 있는 의료, 복지, 교육, 고용, 노동 등 이른바 ‘관제시장(官製市場)’에 대한 규제개혁을 강조하는 방향으로 전개(표 1 참고).
 - 의료분야에서는 의료 영리화, 혼합진료 허용, 의약품의 일반 소매점 판매 허용, 복지분야에서는 어린이집과 유치원의 일원화, 기업의 요양원 경영 허용, 교육분야에서는 기업의 학교 경영참여 허용, 고용분야에서는 노동자 파견업무의 대상 확대, 직업소개사업의 민간사업자에 대한 개방 확대, 농업분야에서는 기업의 농지 임대 및 취득 허용이 중점 규제개혁사항이었음.

3) 아베 내각의 규제개혁 틀: 일반적 규제개혁, 지역단위의 규제개혁, 기업단위의 규제개혁(표 2 참고).

- 아베 내각이 규제개혁의 효력범위를 전국·전 국민으로 보는 일반적 규제개혁 외에도, 지역단위의 국가전략특구제도를 병행하는 이유는 일반적 규제개혁이 갖는 단점, 즉 경제적 파급효과는 지대하지만 규제개혁 대상분야의 이해당사자간 합의지연문제를 보완하고자 하는 데에서 찾을 수 있음.
 - 기업단위의 기업실증특례제도와 그레이존 해소 제도를 병용하고 있는 이유는 일반적 규제개혁처럼 법률 개정이 아닌 시행령이나 시행규칙에 특례를 도입하여 기업의 신사업계획을 시의적절하게 지원하고자 하는 데 있음.

나. 아베 내각의 일반적 규제개혁

- 2012년 말 출범한 현 아베 내각은 2013년 10월의 임시국회를 성장전략실행국회로 명명한 다음 성장 전략 관련 9개의 법률·개정안을 국회에 제출·입법화하였고, 선순환실현국회로 명명한 2014년 1월의 정기국회에서는 30개, 지방창생국회로 명명한 2014년 9월의 임시국회에서는 5개, 개혁단행국회로 명명한 2015년 1월의 정기국회에서는 15개의 성장전략 관련 법안을 각각 국회에 제출하여 입법화함.
 - 현 아베 내각이 3년여에 걸쳐 무려 59개의 성장전략 관련 법안을 성사시킨 셈인데, 이 중 직접 규제개혁과 관련된 법안은 16개 정도로 파악됨(표 3 참고).

1) 의료분야

- 1990년대 이후 의료분야의 규제개혁 의제는 혼합진료, 병상 규제, 의료 영리화, 원격의료, 일반의약품의 일반소매점 및 인터넷 판매 등 다섯 가지로 요약할 수 있음.
 - [혼합진료 규제] 일본정부는 공적의료보험을 적용하지 않는 진료는 효과가 불확실한데 의료기관의 권유에 의해 환자가 지나치게 비싼 진료비를 부담할 우려가 있는 점 등을 들어 규제 완화에 반대입장
 - 그러나 2013년 8월 현 아베 내각의 규제개혁회의는 혼합진료 허용을 의료분야의 최우선과제로 거론
 - 2015년 5월에는 환자신청요양제도를 도입하여 환자의 신청을 전제로 국내 미승인 의약품 등에 대해서도 혼합진료를 허용
 - [병상 규제] 병상의 지역적 편차를 시정하여 지역주민에 대한 공평하고 공정한 의료서비스를 제공하는 것을 목적으로 1986년 도입되었으나, 지역별 수급불균형이 발생하는 한편 기존 의료기관의 이윤을 보장하고 비효율적 의료기관을 존치시키는 수단으로 전략
 - 2013년 11월 규제개혁회의가 인근 병원과의 통합 시 병상규제를 유연하게 적용하는 방안을 의제로 채택하여 2015년 제189회 정기국회에 의료법 개정안으로 제출하였으나, 2015년 9월 말 현재 국회 계류 상태
 - [의료영리화] 과잉공급상태에 달한 병원의 통폐합이나 M&A, 자본협력 관점에서 의료법인의 주식회사화는 효율적 수단이라는 측면에서 의료영리화 주장 대두
 - 2015년 9월 16일, 복수의 병원이나 진료소, 간병시설을 통합경영하는 지역의료연계추진법인 설립을 허용하는 의료법 개정안이 국회를 통과하였으나, 지주회사 법인 설립에 주식회사와 같은 영리법인의 참여를 금지
 - [원격의료] 의료자원(의사/병상)의 효율적 활용과 환자의 의료서비스 접근권 확보 관점에서 원격의료에 관한 규제개혁은 주요 의제
 - 아베 내각은 2015년 6월 제3차 규제개혁 실시계획을 통해 원격의료 보급 추진을 명시하였지만, 2015년 9월 말 현재 법제화 움직임은 없음.

- 일본에서 원격의료 보급이 미진한 이유로는 첫째, 의사 진료행위에 대해 원칙상 직접적인 대면진료를 요하는 의사법 제20조 규정, 둘째, 진료보수 산정 시, 재진요금 72점(720엔)만 산정할 뿐 원격의료의 도입·관리 비용은 고려하지 않고 있어 원격의료의 인센티브가 작동하지 않고 있다는 점을 들 수 있음.
- [일반의약품의 일반소매점 및 인터넷 판매] 2006년 약사법 개정을 통해 슈퍼마켓이나 편의점, 드러그스토어에서도 의사 처방전이 필요 없는 일반용 의약품을 판매할 수 있도록 허용
 - 2013년 11월 약사법 개정을 통해서 1만 개 이상의 일반용 의약품에 대한 인터넷 판매를 허용

2) 고용분야

- 고용분야에서 규제개혁의 주요 이슈는 정규직에 대한 해고 규제 완화, 비정규직의 정규직 전환 규제, 파견노동 규제, 근로시간 규제개혁, 외국인 노동력 수용 확대임.
 - [정규직에 대한 해고 규제 완화] 2003년 3월 노동기준법 개정을 통해 그간 관례화되었던 관례법상 해고권남용법리를 조문화하여 해고가 발생했을 때 사법부가 부당해고 여부를 판단
 - 아베 내각은 사법부가 부당해고라고 판결한 경우 해당 근로자가 신청하면 회사에서 보상금을 받고 퇴직하는 부당해고의 금전보상제도 도입을 추진하고 있으나 진전은 없음.
 - [비정규직의 정규직 전환 규제] 일본에서 비정규직에 대한 규제 강화는 2007년 제정된 노동계약법을 2008년 말에 개정하면서부터 시작
 - 2012년 8월의 개정 노동계약법 역시 기업은 누적 5년을 초과하는 유기계약을 갱신하는 경우, 노동자의 요구가 있으면 무기계약으로 전환해야 하는 의무를 규정
 - 다만 2013년 6월 아베노믹스 성장전략은 사원의 임금과 고용 보장은 정규직과 동일하나 근무 지역과 시간, 직무는 비정규직처럼 제한적인 한정 정규직이라는 새로운 고용형태를 비정규직 대안으로 제시
 - [파견노동 규제] 노동자파견법을 개정하는 과정에서 노동자파견이 가능한 직종과 파견기간을 확대·연장하는 방향으로 규제개혁
 - 2015년 9월 시행된 개정 노동자파견법은 첫째, 파견기간 규제를 받지 않는 범위를 ‘전문 26개 업무’에서 파견회사의 무기계약사원으로 변경하였고 둘째, 파견회사와 파견기업 쌍방에 파견노동자와 정규직 간 균등대우를 요구하고 있고, 파견노동자의 고용안정을 위해 파견회사가 고용안정조치를 취하는 것을 의무화. 셋째, 노동자파견사업에 대한 규제를 강화하는 차원에서 상용고용자만을 파견대상으로 하는 신고제의 특정파견사업과 임시·일당제 노동자 또는 등록형 노동자를 파견대상으로 하는 허가제 일반파견사업의 구분을 없애고 모두 허가제의 노동자파견사업으로 통일함.
 - [근로시간 규제] 탄력근무제 청산기간의 연장, 재량노동제 확대, White Collar Exemption제 도입 등을 통해 근로시간 규제 완화를 추진
 - [외국인 노동력 수용 확대] 외국인 기능실습제도를 확충하고, 제조업·간병·가사도우미 세 분야에서 외국인의 일본 현지 취업을 지원하는 방향으로 외국인 노동력 수용과 관련한 규제개혁을 추진 중

3) 농업분야

- 농업분야에서 규제개혁의 주요 이슈는 사실상의 가격 카르텔인 쌀 생산량 조정 정책(減反政策) 폐지, 기업의 농업 진입 허용, 농협 개혁으로 요약할 수 있음.
 - [쌀 생산량 조정정책] 2013년 11월 아베 내각은 농가의 소득보장 차원에서 시행 중인 쌀 생산량 조정정책과 민주당 내각이 2010년부터 시행한 호별소득보상 제도를 2018년까지 단계적으로 폐지 하되, 전작(轉作)보조금은 확대하겠다고 발표
 - [기업의 농업 진입 허용] 2009년 농지법 개정에서도 기업의 직접적 농지 소유는 여전히 금지
 - 다만 2009년 농지법 개정을 통해 기업의 농지 임차를 허용함과 동시에 기업이 직접은 아니더라도 농업 생산법인을 통해 간접적으로 농지를 소유하도록 허용함.
 - [농협 개혁] 아베 내각의 규제개혁회의에서는 2013년 9월 농업위원회, 농업생산법인, 농협 등 세 가지를 중점 규제개혁 과제로 설정하였는데, 농협 개혁의 경우 전국농협중앙회(JA全中)의 권한을 축소하는 데 성공
 - 2015년 8월 말 국회를 통과한 개정 농협법은 전국농업협동조합(JA全中)이 지금까지 독점한 농협에 대한 회계감사와 업무감사권을 폐지하고, 농협의 상위단체라는 농협법상의 위치를 삭제하여 지도·감독 권한도 폐지하고, 일반사단법인으로 전환하여 농협에 대한 부과금 징수 권한도 폐지

다. 아베 내각의 지역단위 규제개혁

1) 구상과 추진체계

- 국가전략특구제도는 기득권 혹은 개혁저항세력의 반발로 일반적 규제개혁이 지연되는 단점을 보완하기 위해, 국가전략특구라는 특정지역을 대상으로 규제개혁을 시행하고, 성과가 가시화되면 이를 전국으로 확대한다는 일종의 사회적 실험
 - 국가전략특구의 추진체계에서 중추적 역할을 수행하는 기구는 2013년 12월 국가전략특구법 시행과 함께 내각부 내에 설치한 국가전략특구 자문회의와 특구로 지정된 지자체 내에 설치하는 국가전략특구 회의(또는 구역회의)임.

2) 규제특례조치

- 국가전략특구로 지정된 특구가 활용할 수 있는 규제특례조치는 2013년 12월 제정된 다음 2015년 7월 개정된 국가전략특구법에 명시됨(표 4 참고).
 - 2013년 말 제정된 국가전략특구법에는 여관업법 특례, 의료법 특례, 건축기준법 특례, 도로법 특례, 농지법 특례, 토지구획정리법 특례, 도시재개발법 특례, 도시재생특별조치법 특례 등 8개 법률에 대한 특례조치만을 명시하고 있다. 2015년 7월 8일 국회를 통과한 개정 국가전략특구법은

2015년 4월 2차 특구로 지정한 3곳(후술)의 규제특례사항을 주로 망라

3) 성과

- 2015년 9월 말 현재 국가전략특구는 1차 특구 6곳과 2차 특구 3곳인데, ① 도쿄권: 국제비즈니스 거점 형성 ② 간사이권: 국제의료 이노베이션 거점 형성 ③ 니가타시: 혁신적 농업실천특구 ④ 야부시: 중산간농업개혁특구 ⑤ 후쿠오카시: 글로벌 창업·고용창출특구 ⑥ 오키나와: 관광특구를 각각 표방

- 2차 특구는 ① 센보쿠시: 농업·의료 분야 활성화 ② 센다이시: 여성·청년·노년층의 사회 참여 활성화 ③ 아이치현: 성장산업·첨단기술의 중핵거점 형성을 각각 표방

- 국가전략특구제도는 제도 시행 2년째를 맞이하여 도쿄권, 간사이권, 니가타시 및 야부시 등 4개의 특구에서 다음과 같은 성과를 거양

- [도쿄권] 국가전략특구법 제25조의 도시재생특별조치법 특례에 따라 도시재개발 승인에 관한 절차를 간소화한 결과, 미쓰이부동산(三井不動産)과 도쿄건물(東京建物)이 약 6,000억 엔을 투자하여 도쿄역 아에스(八重洲) 출구에 지상 50층 규모의 건물 2동을 2015년 2월 착공하는 등 도시재개발분야에서 성과

- [간사이권] 병상규제 특례를 적용하여 고베 Eye-Center와 같은 첨단 의료시설을 신설하거나 혈액을 사용하여 iPS 세포로부터 시험용 세포 등을 제조하는 사업(주식회사 iPS 포탈)을 허가하고, iPS 세포 개발사업에 대해 과세특례(예, 메가카리온(주)의 iPS 세포 유래의 혈소판 제조·공급 사업)를 적용하는 등 의료분야에서 성과

○ 간사이권 국가전략특구는 야마나카(山中伸弥) 교수의 iPS 세포 개발(2012년 노벨생리의학상 수상)로 유명한 교토대학이 소재한 지역이자, 2011년 말 종합특구법에 의해 고베 의료산업도시 지구가 국제전략종합특구로 지정된 이후 의료산업 클러스터가 형성되어 있는 지역

- [니가타시와 야부시] 농업생산법인 설립요건을 완화한 규제특례조치와 농지 매매 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이전하도록 규정한 규제특례조치를 활용

○ 구보타(クボタ), 안마(Yanmar), 스미토모 케미칼(住友ケミカル), 오릭스(Orix), 가고메(Kagome), 이온(Aeon), 로슨(Lawson), 이토요카도(Itoyokado) 등 일본의 주요 농기계 제조·유통 업체들이 국가전략특구에 농업생산법인을 설립하여 농업 경영에 참여

라. 아베 내각의 기업단위 규제개혁

1) 개념 및 추진체계

- 그레이존 해소 제도와 기업실증특례제도는 기업이 계획하는 신사업에 대해 정부가 규제대상 여부를

확인해주거나 규제대상일 경우에는 기업이 안전성을 담보한다는 전제하에 규제특례조치를 인정하는 제도임.

- 그레이존 해소 제도와 기업실증특례제도 같은 기업단위의 규제개혁은 국가전략특구와 마찬가지로 일반적 규제개혁이 지니고 있는 강력한 경제·사회적 파급력을 기대하기는 어렵지만, 규제개혁속도가 더딘 일반적 규제개혁의 단점을 보완하는 의의가 있음.
- 기업실증특례제도의 경우 규제특례조치를 담은 별도의 시행령 또는 시행규칙을 제정하는 방법으로 3개월 이내의 짧은 기간 안에 기업이 신사업을 추진할 수 있는 근거를 부여

2) 성과

- 2014년 1월 시행 이후 4분기마다 경제산업성이 발표하고 있는 그레이존 해소 제도의 이용실적은 2015년 4월 말 기준으로 총 34건으로 비교적 기업들이 많이 활용하고 있다고 평가할 수 있으나, 기업실증특례제도상의 규제특례조치는 10건이고 이 중 신사업활동계획의 승인을 거쳐 실제 사업이 진행되고 있는 것은 3건에 불과
- 기업실증특례제도의 성과가 미진한 것은 현 제도상 신사업 혹은 신기술을 개발한 first-runner의 이익을 보장해줄 수 있는 장치가 없기 때문임.
- 성과가 부진함에도 불구하고, 도시바(Toshiba)와 가스용기 검사 중소기업 3개 업체가 반도체 제조에 사용하는 초고순도 가스용기의 재검사에 비파괴검사방법인 초음파 검사 등을 도입할 수 있도록 규제특례조치를 요청·허용한 사례에서 알 수 있듯이, 반도체·운송·의료·건강 등 제조업과 서비스업을 불문하고 모든 신성장동력분야에서 정부가 기업의 이노베이션을 제도적으로 뒷받침하고 있다는 점에서 기업실증특례제도의 의의는 무시할 수 없음.

3. 정책 제언

가. 규제개혁의 추진체계를 일원화하고 투명성을 제고하는 방향으로 운영체계를 정비

- 우리나라의 규제개혁 추진체계는 대통령 소속의 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의로 이원화되어 있어, 과제추진중복과 업무혼선 등에 따른 비효율 발생 우려
- 특히 규제개혁위원회는 일본의 규제개혁회의와 마찬가지로 심의·조정 기능을 수행하고 있으나, 정권에 따라 규제개혁위원회의 위상이 변화한다는 점, 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 물적·인적 자원이 부족하다는 점을 지적할 수 있음.

- 현 일본 아베 내각의 규제개혁자문회의 역시 한시적 기구인데다 내각부로부터 독립성을 확보하지 못하고 있지만, 기업인은 물론 규제개혁론자로 알려진 학자들을 대거 자문회의에 활용하고 있는 점, 회의내용을 공개함으로써 규제개혁의 투명성을 확보하고 있는 점에서는 참고할 가치가 충분

나. 아베 내각이 일반적 규제개혁분야에서 가시적 성과를 내고 있는 점을 거울삼아 우리 정부도 규제개혁 관련 입법화와 의견수렴에 역점을 둘 필요

- 아베 내각은 의료, 고용, 농업 등 3개 분야의 규제개혁에서 다소 획기적인 성과를 거둠.
 - 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용, 재생의료제품에 대한 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용, 고급 외국인력의 수용 확대, 노동자과건사업의 활성화, 농업위원회·농업생산법인·농협 개혁 등이 좋은 예임.
 - 나아가 지역단위의 규제개혁을 추진할 수 있는 법적 토대인 국가전략특구법과 기업단위의 규제개혁을 규정한 산업경쟁력 강화법을 제정한 점도 아베 내각의 규제개혁 틀의 관점에서 의의가 큼.
- 반면 우리 정부는 보건·의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어 등 5대 서비스분야를 중점 규제개혁분야로 선정하였으나, 2015년 10월 기준으로 국회에 제출한 30개의 경제활성화 법안 중 국회를 통과한 것은 서비스산업 규제 개선법안 등 8건(관광 4건, 금융 3건, 소프트웨어 1건)에 불과
 - 국제회의(MICE) 복합지구의 지정·변경·해제에 관한 규제 완화와 용적률 완화, 크루즈산업 육성과 관련한 선상 카지노 허가 및 외국인 승무원 사증 발급 관련 규제 완화, 클라우드 서비스 관련 인허가 규제 완화에 그치고 있음.
 - 이와 같은 규제 완화로 과연 서비스산업에서의 일자리 창출과 투자활성화가 얼마나 가능할 것인지 의문스러움.
 - 특히 정부가 추진 중인 경제활성화 법안 중 서비스산업발전기본법과 관광진흥법, 그리고 원격의료, 외국인환자 유치 등 의료서비스 법안들은 시장의 요구가 높은 중요 법안임에도 진전을 보지 못하고 있어 더욱 활발한 논의를 바탕으로 한 법제화가 필요한 시점이라 할 수 있음.

다. 우리나라의 현행 특구제도를 재정비하고, 특히 아베 내각의 지역단위 규제개혁인 국가전략특구제도를 지역단위의 규제개혁 관점에서 벤치마킹할 필요

- 국가전략특구제도와 유사한 제도를 국내에 도입할 경우에는 각 지역의 산업특성 등을 반영하여 해당 지역의 기업이 요구하는 규제개혁사항을 면밀히 검토하고, 특구 지정을 둘러싼 과당경쟁을 차단하는데 역점을 둘 필요

- 현 아베 내각의 국가전략특구제도 운영에서 나타나는 특징은 첫째, 총리(내각부) 직속의 심의기구인 국가전략특구 자문회의를 중심으로 추진체계를 잘 갖추었다는 점, 둘째, 지역단위의 규제개혁에 필요한 특례조치를 국가전략특구법에 나열하는 일괄법(一括法) 방식을 취하고 있다는 점, 셋째, 일괄법 방식임에도 실제로는 규제특례를 지역의 특성에 반영하여 선별적으로 적용하고 있다는 점, 넷째 특구로 지정된 지역에 대한 정부보조금이나 세제지원 등의 재정지원을 최소화함으로써 특구 지정을 둘러싼 과당경쟁을 차단하고 있다는 점을 들 수 있음.
- 특히 국가전략특구의 지정 및 운영과정을 거의 다 내각부 홈페이지에 공개하고 있어 밀실거래나 노골적인 저항문제가 거의 나타나지 않는 점에 유의

● 일본의 국가전략특구제도 운용성과를 감안할 때, 우리 정부는 특구제도 전반에 대한 검토와 평가를 서두를 필요가 있음.

- 이 과정에서 특구정책의 추진체계(거버넌스 구조) 강화와 총괄조정기능 강화, 특구의 과잉 및 중복 지정 해소를 위한 구조조정 등에 대한 논의가 구체화될 수 있을 것임.
- 우리나라의 특구는 각 제도의 도입취지에 따라 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 산업단지, 연구개발특구, 지역특구, 창조경제혁신센터 등 다양한 형태로 운영되고 있고 있으나, 각 특구가 독자적인 추진체계를 통해 관리·운영됨에 따라 특구 전체에 대한 총괄적인 조정기능이 미흡
- 이에 따라 특구간 기능이 차별적이지 않고 과잉지정되고 있는 문제점이 노정되었고, 여기에는 지역균형발전이라는 정치적 고려가 개입된 측면도 있음.
- 지역특구의 경우 지역특화산업의 활성화를 위해 58개 유관 법률에서 129건의 규제특례를 도입하였으나, 향토자원진흥·유통물류 분야가 61건으로 전체 166건의 약 절반 가까이를 차지하는 등 지역 차원에서 획기적인 규제개혁보다는 특화사업의 추진을 위해 쉽게 도입할 수 있는 일반적 규제 완화에 치중하고 있음. 이는 지역특구 및 규제특례의 설정이 지자체 주도로 추진되는 원천적인 한계에서 비롯됨.
- 우리 정부가 일본의 국가전략특구와 유사한 제도를 도입할 경우에는 특구를 온전히 규제실험의 장으로서 기능하도록 해야 할 것임.

라. 기업단위의 규제특례조치는 기업의 활용도를 제고하는 방향으로 제도 설계의 재편이 필요

- 우리 정부도 아베 내각의 기업단위 규제개혁(기업실증특례제도)을 도입하는 방안을 검토해볼 만하지만, 실적이 그다지 양호한 편은 아니어서 세심한 제도 설계가 필요

- 일본에서 기업실증특례제도의 성과가 미진한 것은 현 제도상 신사업 혹은 신기술을 개발한 first-runner의 이익을 보장해줄 수 있는 장치가 없기 때문이라는 지적도 있지만, 역으로 기업실증특례제도가 특정기업에 대한 특혜제도로 변질될 우려가 있다는 비판을 불러일으킬 수 있음에 유의
 - 결국 first-runner의 이익을 보호하는 것과 일본의 현행 제도처럼 기업간 형평성을 유지하는 것 사이에 어떻게 균형을 취할 것인지에 대해 면밀한 검토가 필요
- 우리나라의 기업단위 규제개혁제도 자체는 일본과 비교해 뒤지지 않거나 오히려 앞서고 있으나, 산업융합 신제품의 적합성 인증제도와 신속처리 및 임시허가제도는 관련 법률의 도입 이후 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 각각 인증 2건, 처리 2건/허가 0건으로 제도의 활용도가 지극히 낮음.
- 현행 제도의 활용실적이 부진한 이유를 구체적으로 파악할 필요가 있는데, 이를 위해 현재 정부에서 추진 중인 산업융합지수·통계 개발 등 산업융합정보시스템(인프라)의 구축을 앞당길 필요가 있음.
 - 현재의 산업융합발전 실행계획(안)에서는 수많은 정책과제와 이에 대한 예산투입실적은 알 수 있으나, 그 구체적인 성과에 대해서는 파악하기가 어려워 성과관리시스템 구축에도 유념할 필요가 있음.
 - 산업융합촉진법에서 정의하고 있는 산업융합 신제품의 범위를 좀 더 명확히 함으로써 적합성 인증제도의 대상과 범위를 확대하는 것에 대해 검토할 필요가 있음. 일본의 기업실증특례제도는 ‘신사업활동’의 정의에서 새로운 제품 및 서비스의 개발·생산 이외에도 기존의 제품 및 서비스에 대해 새로운 생산·판매·제공 방식을 도입하는 것도 포함하고 있음.
 - 현행 제도의 홍보를 더욱 강화할 필요가 있는데, 우리 국민의 산업융합에 대한 인지도가 크게 낮고, 규제 개선요구채널의 부재도 문제점임을 감안하여, 산업융합촉진 ombudsman실을 확대할 필요가 있음.
 - 적합성인증제도의 경우 처리기간의 단축가능성 여부를 검토할 필요가 있는데, 현행 적합성인증제도에 따르면, 최초 융합 신제품 제조·판매자가 적합성 인증을 신청한 후 이에 대한 적합성인증협의회의 기준 마련 및 시험검사기관의 검사(심사)와 소관 행정기관의 고시(인증)까지 6개월이 소요됨. 그러나 일본의 기업실증특례제도는 신사업에 관련된 기업이 규제특례조치를 요청하면 원칙적으로 1개월 이내에 사업 및 규제 소관 주무부처가 협의하여 특례조치의 승인 여부를 결정함.

표 1. 고이즈미 내각의 중점 규제개혁사항

분야	12개 중점 규제개혁사항	경제적/사회적 규제 구분
의료	기업의 의료기관 경영 허용(의료영리화)	사회적 규제
	혼합진료 허용	"
	의약품의 일반소매점 판매 허용 ¹⁾	"
복지	보육소(어린이집) · 유치원의 일원화 ²⁾	"
	기업의 요양원(특별양호노인홈) 경영 허용	"
교육	기업 · NPO 등의 학교 경영 참여 허용	"
	대학 · 학부 · 학과의 설치 등 자유화	"
고용	노동자파견업무의 대상 확대(의사 · 간호사) ³⁾	경제적 규제
	직업소개사업의 민간사업자에 대한 개방 촉진 ⁴⁾	사회적 규제
농업	기업의 농지 취득 허용	경제적 규제
	기업의 농지 임대 허용 ⁵⁾	"
도시 재개발	고층주택에 대한 용적률 완화	사회적 규제

주: 1) 2006년 약사법 개정으로 실현(단 2009년부터 시행)됨.

2) 고이즈미 내각이 중점을 두었던 개혁사항은 시설의 공용화, 보육소(어린이집)와 유치원 선생님의 자격증을 동시에 취득할 수 있는 양성과정 확충임.

3) 일본의 노동자파견법(시행령 포함)은 항공운송업무, 건설업무, 경비업무, 병원 · 진료소 등 의료 관련 업무, 변호사 등 소위 '사(士)' 업무 등 5개 업무에 대해서는 노동자 파견을 금지하고 있음.

4) 일본 직업안정법(1947년 제정)은 제정 당시 민간사업자의 직업소개사업 진입을 금지하였으나 1999년부터 취업직종을 자유화함. 고이즈미 내각 당시 최대 논점은 무료직업소개네트워크(할로워크)의 민간 직업소개사업자에 대한 개방(시장테스트) 여부였으나 도쿄도가 2005년부터 시행에 들어감.

5) 2009년 농지법 개정으로 실현됨.

자료: 総合規制改革会議, 「規制改革の推進に関する第3次答申」(2003. 12. 22).

표 2. 아베 내각의 규제개혁 틀

	일반적 규제개혁	국가전략특구	기업실증특례 · 그레이존 해소 제도
대상범주	전국	특정지역	특정기업
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁회의(총리 직속 심의 · 자문 기구) 설치(2013년 1월) - 규제개혁 실시계획 각의결정(2013년 6월) - 2015년 9월 말 현재, 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용, 재생의료 제품에 대한 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용, 고급 외국인력의 수용 확대, 노동자파견사업의 활성화, 농업위원회 · 농업생산법인 · 농협 개혁 등의 성과 거둠. 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가전략특구법 제정(2013년 12월) - 2014년 4월 1차로 6곳 지정: 도쿄 권, 간사이권, 니가타시, 아부시, 후쿠오카시, 오키나와현 - 2015년 3월 2차로 3곳 추가: 센보쿠시, 센다이시, 아이치현 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업경쟁력강화법(2013년 12월 제정)에 근거 조항 마련 - 2015년 9월 말 현재, 기업실증특례제 10건 승인, 그레이존 해소 제도 34건 조회결과 통지
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 고용 · 인력, 의료 · 보건, 에너지 · 환경, 농업, 관광 등 5개 분야를 중점추진 - 경제적 파급효과는 지대하지만 이 해상반문제 등으로 시행속도가 느림. 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정지역을 대상으로 규제개혁을 실시한 다음, 성과가 좋으면 전국으로 확대 - 정부가 규제개혁 패키지를 준비하고 지자체의 신청을 받아 심사 후 선정한다는 점에서 'top-down' 방식 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률 개정이 아닌 시행령 · 시행규칙에 특례를 도입하는 방식으로 추진 - 기업의 신사업 · 신기술 도입을 정부가 적극 지원

표 3. 아베 내각의 규제개혁 법제화 성과

분야	법률명	규제개혁 내용
건강·의료	약사법 및 약제사법의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	일반용 의약품의 인터넷 판매 전면 허용: 품목 수 기준으로 26.2%→99.8%
	재생의료 등의 안전성 확보에 관한 법률(2013년 11월)	의료기관의 재생의료를 국가인정위원회가 심사하고 해당 의료기관은 국가에 신고 의무화 의료기관이 환자로부터 채취한 세포의 배양·가공을 기업에 위탁하는 것을 허용
	약사법 등의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	재생의료제품의 조건·기한부 승인제도 도입
	지속가능한 의료보험제도를 구축하기 위한 국민건강보험법 등 일부를 개정하는 법률(2015년 5월)	혼합진료 확대: 환자의 신청을 전제로 국내 미승인 의약품의 사용을 공적보험 대상으로 인정하는 '환자신청요양제도' 도입
	의료법 일부를 개정하는 법률(2015년 9월)	지주회사형 의료법인 설립 허용
고용	단시간 노동자의 고용관리 개선 등에 관한 법률 일부를 개정하는 법률(2014년 4월)	단시간 노동자의 차별대우 금지 대상자를 확대
	출입국 관리 및 난민인정법의 일부를 개정하는 법률(2014년 6월)	고급 외국인 인재에 특화된 재류기간 무기한의 새로운 재류자격 도입
	여성의 직업생활 활약 추진에 관한 법률(2015년 6월)	종업원 301명 이상의 기업에, 여성비율, 근속연수의 남녀차이, 노동시간 상황, 관리직의 여성비율을 파악하고, 수치목표를 담은 행동계획 수립을 의무화
	노동자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자의 보호 등에 관한 법률을 일부 개정하는 법률(2015년 6월)	- 모든 노동자 파견사업을 허가제로 하고, 파견노동자의 정규직화를 포함한 career up 및 고용승계를 추진 - 파견노동자를 수용하는 사업소별 파견기간 제한
농업	농지중간관리사업의 추진에 관한 법률(2013년 12월)	농지 이용의 집약화를 수행하는 농지중간관리기구를 광역자치단체에 설치하도록 규정
	농업협동조합법 등 일부를 개정하는 법률(2015년 8월)	농업협동조합법 개정: 전국농협중앙회(JA全中)의 권한 축소: 농협에 대한 감사권한 폐지 및 일반사단법인으로 전환 농업위원회 등에 관한 법률 개정: 농업위원의 선출방식을 선출제에서 기초단체장 선임제로 전환. 농지이용최적화추진위원 신설 농지법 개정: 농업생산법인요건(기업의 농업생산법인 출자상한비율을 25%에서 50%로 상향조정. 임원의 농업종사요건) 개정. 농업생산법인을 농지소유격법인으로 개명.
에너지·환경	전기사업법 등의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	전력시스템의 3대 개혁 중 하나인 전기의 소매업 진입 전면자유화를 실시하는데 필요한 조치를 정함.
	전기사업법 등의 일부를 개정하는 등의 법률(2015년 5월)	전력 소매시장의 전면자유화(2016년 4월 목표), 송배전부문을 법적으로 분리(2020년 4월) 가스 3대 업체의 도관부문을 법적으로 분리(2022년 4월) 열공급사업의 자유화(2016년 목표)
지역단위의 규제개혁	국가전략특구법(2013년 12월)	국가전략특구에서의 규제개혁사항 결정
	국가전략특구법 및 구조개혁특구법 일부를 개정하는 법률(2015년 7월)	국가전략특구에서의 규제개혁사항 추가: 외국인 가사도우미 활용, 지역한정정보육 사제도 도입, 공립학교 운영의 민간개방, 개업 one-stop center 설치, 도심공원 내 어린이집 등 설치 허용
기업단위의 규제개혁	산업경쟁력 강화법(2013년 12월)	기업실증특례제도와 그레이존 해소 제도 도입

표 4. 국가전략특구법상 규제특례조치

분야	특례조치	근거조항
의료·보육	국제의료거점에서의 외국인의 진료, 외국간호사의 업무에 관한 규제개혁	법 제26조: 시행령·시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	병상규제 특례에 의한 병상 신설·증설 허용	법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례
	혼합진료의 확대	법 제26조: 시행령·시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	의료법인의 이사장 요건 완화 ¹⁾ *	법 제24조 2항: 의료법 특례
	지역한정보육사 제도의 창설 ²⁾ *	법 제12조 4항: 아동복지법 특례
	외국인사에 대한 임상수련제도 확충 [*]	법 제12조 2항: 외국인이사가 실시하는 임상수련 등에 관한 의사법 제17조 등에 대한 특례
	지역한정보육사 시험 실시에 관한 특례 ³⁾ *	법 제12조 4항: 아동복지법 특례
	iPS 세포로 제조하는 시험용 세포 등에 대한 혈액사용의 허가	법 제20조 3항: 안전한 혈액제제의 안정공급의 확보에 관한 법률의 특례
고용·창업	도시공원 내 보육소 설치 허가 ⁴⁾ *	법 제20조 2항: 도시공원법 특례
	고용조건의 명확화	-
	창업절차의 간소화: one-stop center 설치 ⁵⁾ *	-
	one-stop center에서 공증인의 정관인증 허가 ⁶⁾ *	법 제12조 2항: 공증인법 특례
	NPO 법인의 설립절차 신속화 ⁷⁾ *	법 제24조 4항: 특정 비영리활동촉진법 특례
	외국인 가사도우미의 활용 [*]	법 제16조 3항: 출입국관리 및 난민인정법 특례
	창업인재 등 다양한 외국인의 수용 촉진 [*]	법 제16조 4항: 출입국관리 및 난민인정법 특례
농업·어업	공공부문과 민간부문 간 인력이동의 유연화 ⁸⁾ *	법 제19조 2항: 국가공무원퇴직수당법 특례
	신용보증 대상 확대 ⁹⁾	법 제26조: 시행령·시행규칙의 특례 적용을 통한 특정사업의 허용
	농업용지 구역내 농가레스토랑의 설치 허가 ¹⁰⁾	"
	농업위원회와 기초단체의 사무분담 특례	법 제19조: 농업위원회와 기초단체의 사무분담 특례
	농업생산법인의 요건 완화	법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
	국유임야의 민간 임대·사용 확대 ¹¹⁾ *	법 제16조 2항: 국유임야의 관리경영에 관한 법률의 특례
	농업 종사 고령자의 취업시간에 관한 규제 완화 ¹²⁾ *	법 제24조 2항: 고령자 고용 안정에 관한 법률의 특례
교육	어업생산조합의 설립요건 완화 ¹³⁾ *	법 제14조 3항: 수산업협동조합법 특례
	공립학교 운영의 민간 개방(공설민영학교 설치) ¹⁴⁾ *	법 제12조 3항: 학교교육법 등 특례
도시재개발	용적률·용도 등 토지이용 규제의 완화 ¹⁵⁾	법 제20조: 토지구획정리법 특례
	Area Management의 민간개방(도로 점용기준의 완화) ¹⁶⁾	법 제17조: 도로법 특례
	체제시설의 여관업법 적용 배제 ¹⁷⁾	법 제13조: 여관업법 특례
기타	역사적 건축물에 관한 여관업법 시행규칙 특례 ¹⁸⁾	법 제13조: 여관업법 특례

주: * 표시항목은 2015년 7월 법 개정 시 추가된 규제특례 조치로서 제2차 특구로 지정된 곳을 주 타깃으로 하는 규제특례조치 사항임.

- 1) 의료법인의 기업지배구조를 강화한다는 관점에서, 특구에서 법령에 명시한 기준을 충족하면 광역단체장이 의사가 아닌 자도 이사장으로 선출할 수 있도록 함.
- 2) 보육교사 부족문제를 해소하기 위해 광역단체가 보육교사 시험을 연간 2회 실시할 수 있도록, 2회째 시험 합격자에게는 3년 정도 해당 광역단체 내에서만 보육사로 활동할 수 있는 '지역한정보육사' (가칭) 자격을 부여하도록 하고, 다른 광역단체와의 협력이 이루어지면 그 지역의 보육사로도 활동할 수 있도록 함.

- 3) 광역단체장이 2회째 보육사 시험을 실시하지 않는 경우, 정령시(인구 50만 명 이상의 대도시) 시장이 실시할 수 있도록 함.
 - 4) 보육소 등 사회복지시설에 대해 일정 기준을 충족하는 경우에는 도심공원의 관리자가 점용 허가를 부여.
 - 5) 외국인을 포함한 창업·개업 촉진을 위해 등기, 세무, 연금, 공증인에 의한 정관인증 등 창업에 필요한 각종 신청절차를 한곳에 집중
 - 6) 현행 규제상 공증인은 법무국 소관 공증소에서 직무를 수행해야 하나, 공증인의 정관 인증에 대해서는 국가전략특구 내의 one-stop center에서도 허용
 - 7) NPO 법인의 설립 촉진을 위해 설립 인증절차상 신청서류의 총람기간을 2개월에서 대폭 단축한다는 것임.
 - 8) 대기업이나 정부·지자체에 근무하는 인재가 start-up 기업으로 이동할 수 있도록 공무원이 일정 기간 내에 복귀하는 경우 퇴직수당 산정 시 배려. 또한 특구 내에 '인재유동화센터' (가칭)을 설치.
 - 9) 광역단체의 일정한 부담을 전제로 신용보증협회가 상·공업을 겸하는 농업종사자에게도 신용보증을 제공
 - 10) 농업종사자가 지역에서 생산된 농축산물 또는 그것을 원재료로 제조·가공한 것을 제공하는 농가레스토랑을 농업용지구역에 설치할 수 있도록 규제를 완화
 - 11) 현행 국유임야의 관리경영에 관한 법률에서는 국유임야를 임대할 수 있는 자를 소재 기초단체 주민에 한정하고 대상면적도 5ha 이하로 제한하고 있으나, 임대·사용에 관한 대상자·대상면적을 확대한다는 것임.
 - 12) 실버인재센터'에 대해 주 20시간을 한도로 하는 '간이업무 관련 취업'에 추가하여, 주 40시간의 취업에 대해서도 파견노동사업을 할 수 있도록 허용
 - 13) 어업종사자의 법인화를 통한 경쟁력 제고 차원에서 수산업협동조합법상 어업생산조합의 설립요건 완화
 - 14) 교육위원회의 일정한 관여를 전제로, 민간에 공립학교 운영을 개방한다는 것임.
 - 15) 정부가 도시계획을 전략적으로 주도하되 도시계획 결정은 특구에 설치하는 통합추진본부에 위임하는 방식으로 토지 이용에 관한 규제를 완화
 - 16) 도시에서의 국제적 이벤트 개최나 다국어 간판, 오픈카페 설치 등 도로공간의 효과적 이용을 도모하기 위해, 도로관리자가 도로 점용을 허가하도록 기준을 완화
 - 17) 외국인의 체제 수요증가에 맞춰 임대차형 체제시설에 대해, 30일 미만의 이용이더라도 이용기간 등 일정 요건을 충족하면 여관업법 적용을 배제
 - 18) 지자체 조례가 정하는 역사적 건축물에 대해 일정 요건을 충족하면 여관업법상의 시설기준 적용을 일부 배제. 예를 들어 비디오키메라나 24시간 연락청구를 설치하는 경우는 프런트 시설 없이도 여관업이 가능하도록 함.
- 자료: 国家戦略特別区域諮問会議, 「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」(2014년 10월 10일) 및 「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」(2015년 3월 19일), 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호, 개정: 2015년 7월 15일).

- 1) 고령자 등의 고용안정에 관한 법률에 의거하여 지역마다 하나씩 설치한 고령자의 자율적 단체로서 임시적·단기적 또는 간이 업무를 위임·청부 형태로 수행하는 공익법인이다.